
МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ПРАВ ЛЮДИНИ

Нестеренко С.С.

Национальный университет «Одесская юридическая академия»

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В БОРЬБЕ С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ НЕГРАЖДАН

Явление дискриминации существовало в ходе всей человеческой истории, начиная с появления государств. Но, лишь в середине XX века в рамках международно-правовой системы был закреплён принцип недискриминации личности, запретивший дискриминацию и имевший целью гарантировать каждому члену человеческого общества равный объём прав и свобод. Запрещение дискриминации на международном уровне стало мощным стимулом для появления соответствующих норм в рамках национально-правовых систем. За сравнительно короткий период времени появилось большое количество международных и национальных нормативных правовых актов, направленных на борьбу с дискриминацией. Усилиями международного сообщества и отдельных государств в сфере борьбы с дискриминацией удалось достичь значительных успехов, благодаря которым многие категории людей обрели права и свободы.

Прогрессивное развитие современного международного права в области запрещения дискриминации пошло по двум основным направлениям. Первое направление связано с принятием международных соглашений, содержащих общий запрет дискриминации. Второе касается запрещения дискриминации в отношении конкретных категорий лиц или в определенных сферах общественной жизни. Общее запрещение дискриминации имеет важное значение, поскольку выражает всеобщее осуждение необоснованных различий в обращении по любым признакам. Тем не менее, такой общий запрет является явно недостаточным для борьбы с отдельными видами дискриминации, требующими принятия специфических мер. Одним из видов дискриминации выступает дискриминация в отношении неграждан. Любое деление дискриминации на виды является достаточно условным, однако его ценность заключается в том, что оно может иметь большое значение для выбора методов борьбы с дискриминацией. Наиболее распространенным является деление дискриминации на виды в зависимости от признаков, на основании которых она проводится; расовая дискриминация, дискриминация по признаку пола, религии, в отношении меньшинств, инвалидов, внебрачных детей и т.д. Такое деление позволяет определить конкретные категории людей, страдающих от дискриминации, и, соответственно, усилить их защиту со стороны международного сообщества и государств, в т.ч. путем принятия специальных международных договоров.

Одной из серьезных проблем в современном международном праве является международная миграция, которая составляет до 45-50 миллионов человек в год. Миграция имеет вынужденный или добровольный характер. Внутренние и международные конфликты, экологические и техногенные катастрофы, нарушения прав человека порождают массовые потоки беженцев и вынужденных переселенцев. Низкий материальный уровень жизни в отдельных странах вынуждает людей трудиться в иностранных государствах. В результате, появляется такая многочисленная группа людей, как неграждане, чьи права подчас нарушаются на территории принимающих государств.

Понятие «неграждане» является относительно новым в международном праве, единое общепринятое определение его в настоящее время отсутствует. Понятие «неграждан» в юридической литературе рассматривается в двух контекстах: неграждане *de-facto* и неграждане в государственно-правовом смысле. Неграждане *de-facto* — это все физические лица (индивиды), не являющиеся гражданами государства, на территории которого они проживают или находятся. В государственно-правовом смысле «неграждане» — это обобщенное понятие, охватывающее ряд категорий физических лиц (индивидов), обладающих особым правовым и личным статусом и не являющихся гражданами государства, на территории которого они проживают или находятся. Согласно международным документам в рассматриваемой сфере к негражданам обычно относят беженцев и лиц, ищущих убежища; иностранцев (временно или постоянно находящихся в стране пребывания: туристы, бизнесмены, студенты и др.); трудящихся-мигрантов и членов их семей; лиц, принадлежащих к национальным и этническим меньшинствам, а также апатридов (т.е. лиц без какого-либо гражданства).

Международная защита прав неграждан осуществляется путем принятия международных соглашений, направленных на защиту как всех неграждан, так и их отдельных категорий (беженцев, апатридов, трудящихся-мигрантов). Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. предусматривает исчерпывающий перечень случаев, когда права неграждан могут быть ограничены для достижения законных целей. В своем замечании общего характера № 15 «Положение иностранцев» Комитет ООН по правам человека пояснил, что «права, зафиксированные в Международном пакте о гражданских и политических правах, распространяются на всех лиц, независимо от принципа взаимности, от их гражданства или отсутствия такового. Общее правило заключается в том, что каждое из прав, установленных в Пакте, должно быть гарантировано без дискриминации между гражданами и негражданами.

Важно отметить, что следует проводить четкие различия между ограничением прав и дискриминацией. В международных договорах по правам человека это происходит не всегда. В них иногда взаимозаменяемо употребляются понятия «различия» и «дискриминация». Такой подход не способствует ясному и четкому толкованию их отдельных положений. Более того,

взаимозаменяемое употребление указанных понятий, которые не являются тождественными, создают определенную путаницу. Так, ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах гарантирует, что права, провозглашенные в Пакте, будут «осуществляться без какой бы то ни было дискриминации» (discrimination), в то время как Международный пакт о гражданских и политических правах гарантирует права, признаваемые в Пакте, «без какого бы то ни было различия» (distinction). Равенство не означает одинакового обращения. Ограничения прав не всегда ведут к дискриминации; не является и противозаконным, с точки зрения современного международного права, предоставление ряда преимуществ определенных категориям лиц.

Среди всех международных актов, касающихся прав неграждан, следует выделить Декларацию о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, от 13 декабря 1985 г. Особенность этого документа заключается в том, что в нем впервые сделана попытка сформулировать перечень основных прав человека, которыми пользуются неграждане наравне с гражданами страны без каких-либо ограничений; прав, которыми неграждане могут пользоваться наравне с гражданами, при условии законности их пребывания; и перечень прав, которые могут быть ограничены. Следует предположить, что более широкое ограничение прав неграждан, чем это предусмотрено в Декларации, будет одним из признаков существования факта дискриминации.

Уязвимость положения и массовые нарушения прав отдельных категорий неграждан вызвали необходимость принятия специальных международных договоров, направленных на их защиту. Так, были приняты Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г., Конвенция о статусе апатридов от 28 сентября 1954 г. Представляется, что наиболее плодотворное международное сотрудничество осуществляется в сфере защиты прав трудящихся-мигрантов. Работодатели, пользуясь уязвимым положением иностранных рабочих, ухудшают их условия труда, а тот факт, что трудовые отношения являются преимущественно частными, делает дискриминацию латентной. Сегодня, например, в Европе дискриминация трудящихся-мигрантов в области занятости является повсеместной. Несмотря на тот факт, что она запрещена законом, она существует в открытой или завуалированной форме и затрудняет конкурирование трудящимся-мигрантам с национальной рабочей силой на основе равенства. Неграждане находятся на низших ступенях в иерархии рынка труда и имеют ограниченный доступ к профессиональной подготовке и к ответственным должностям. Среди них отмечен также более высокий уровень безработицы, который в два раза выше, чем у граждан страны. Трудящиеся-мигранты имеют ограниченный, доступ к профессионально-техническому образованию.

Самой первой международной организацией, обратившейся к проблеме защиты трудящихся-мигрантов была Международная Организация Труда. Многие конвенции и рекомендации МОТ (например, по вопросам заклю-

чения коллективных договоров, дискриминации, выплаты компенсаций трудящимся, социального обеспечения, условий труда и рабочей среды, отмены принудительного труда и детского труда) в целом защищают права всех трудящихся независимо от гражданства. Несколько конвенций и рекомендаций МОТ специально направлены на защиту трудящихся-мигрантов и их семей. В их числе Конвенция о миграции для приискания работы 1949 г., статья 6 которой гласит: «Каждый член Организации, в отношении которого настоящая Конвенция находится в силе, обязуется предоставлять законно допущенным на его территорию иммигрантам, без различия национальности, расы, религии и пола, режим не менее благоприятный чем тот, которым пользуются граждане данного государства в отношении: оплаты труда, участия в профессиональных союзах и пользовании преимуществами коллективных договоров, условий жизни». МОТ приняла также Конвенцию № 97 о работниках-мигрантах от 1 июля 1949 г., Конвенцию № 118 о равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения от 28 июня 1962 г., Конвенцию № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам от 24 июня 1975 г. Интересно отметить, что во всех этих договорах пользование правами ставится в зависимость от законности присутствия мигранта на территории страны. Значение этих документов проявляется в том, что в них предусматривается обязанность государств осуществлять комплекс мер, направленных на достижение трудящимися-мигрантами равенства возможностей и обращения в вопросах труда и занятости.

На региональном уровне в рамках Совета Европы была принята Европейская Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов от 24 ноября 1977 г., которая распространяет свое действие на трудящихся-мигрантов, официально получивших разрешение на право заниматься трудовой деятельностью, и содержит перечень гарантий их равенства с национальными трудящимися.

Всеобъемлющий международный договор — Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей была открыта для подписания резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1990 г. Конвенция обязала государства-участников уважать и обеспечивать права всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, которые находятся на их территории или под их юрисдикцией, без какого бы то ни было различия (ст. 7). Особенность этого документа заключается в том, что в нем перечисляется широкий перечень прав, которыми пользуются все трудящиеся-мигранты и права, пользование которыми зависит от наличия документов или постоянного статуса. Большое значение для защиты прав трудящихся-мигрантов имеет четкое исчерпывающее перечисление прав, которые могут быть ограничены, и оснований для такого ограничения, что позволяет определять любые другие различия, направленные на ущемление прав, как дискриминационные.

Подкомиссия ООН по поощрению и защите прав человека в своей резолюции 2000/2 от 11 августа 2000 г. «Всемирная конференция по борьбе

против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости и трудящиеся-мигранты» призвала государства к срочному осуществлению стандартов, установленных ООН и МОТ, путем укрепления их внутреннего антидискриминационного законодательства или принятия законов, осуждающих дискриминацию, ксенофобию и нетерпимость во всех их формах. Учитывая широкое распространение во многих странах мира дискриминации в отношении неграждан, Комитет по ликвидации расовой дискриминации на своих шестидесяти четвертой и шестидесяти пятой сессиях в 2004 г. рассматривал вопрос о принятии общей рекомендации по дискриминации неграждан. В ней прежде всего подчеркивается обязанность государств-участников соблюдать основные права и свободы неграждан в соответствии с Всеобщей декларацией прав человека, Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах и Международным пактом о гражданских и политических правах. В этой связи особенно интересным представляется вывод Комитета о том, что «хотя некоторые из этих прав, такие, как право участвовать в выборах, голосовать и выставлять свою кандидатуру, могут предоставляться только гражданам, права человека в принципе должны быть доступны всем лицам. Государства-участники обязаны гарантировать равенство между гражданами и негражданами в осуществлении этих прав в той мере, в какой они признаны в соответствии с международным правом».

Ірха Ю.Б.

**науковий консультант судді Конституційного Суду України
здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України**

КОНЦЕПЦІЯ ВІЛЬНИХ ВИБОРІВ У КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

Проведення виборів, які гарантували б вільне вираження думки народу є беззаперечним обов'язком демократичної держави, який має виконуватись незалежно від політичної кон'юнктури.

На переконання маркіза де Кондорсе процвітання народу, безпека держави, збереження основних засад вільного суспільства, заснованого на рівності, залежать від доброго народного вибору. При цьому методика обрання повинна досягати двох цілей: перша — зробити так, щоб на загальне бажання виборців узгоджувалося з їхніми поглядами; друга — щоб результати обрання відповідали волевиявленню більшості виборців. Ці твердження французького мислителя, висловлені ще у XVIII ст., можна вважати основоположними вимогами до демократичних виборів, референдумів та плебісцитів.

Під час голосування кожний виборець покликаний зробити відповідальний вибір стосовно подальшого політичного життя своєї країни чи регіону. У зв'язку з цим виборча система має бути сформована таким чином, щоб